

University of Groningen

Naar verdeel en heers

Voerman, Gerrit; van der Harst, Jan

Published in:
Internationale Spectator

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Voerman, G., & van der Harst, J. (2015). Naar verdeel en heers: de presidentialisering van de Europese Commissie. *Internationale Spectator*, 69(3), 1-7.
https://spectator.clingendael.org/pub/2015/3/de_presidentialisering_van_de_europese_commissie/

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

ARTIKEL

Naar verdeel en heers

De presidentialisering van de Europese Commissie

Jan van der Harst & Gerrit Voerman

Het aantreden van de Commissie-Juncker in november 2014 biedt de mogelijkheid terug te blikken op het type voorzitterschap dat zich onder de voorgangers van Juncker heeft ontwikkeld. Van Hallstein tot Barroso: welke invulling hebben opeenvolgende Commissievoorzitters aan hun ambt gegeven en in hoeverre is in de loop der jaren sprake geweest van een toenemend proces van ‘presidentialisering’, in de vorm van centralisering van macht en autoriteit bij de Commissievoorzitter? En wat zijn de verwachtingen in dit opzicht onder Juncker?

Opvallend is dat de laatste tijd steeds vaker over de ‘president’ van de Europese Commissie gesproken wordt, in plaats van de officiële benaming ‘voorzitter’.¹ Dit artikel is gebaseerd op door Europese historici verricht biografisch onderzoek naar elf Commissievoorzitters dat zijn neerslag vindt in een bundel die in april 2015 wordt gepubliceerd.² Uit de recente literatuur over het onderwerp komt naar voren dat het voorzitterschap van de Europese Commissie in de loop der tijd niet alleen belangrijker is geworden, maar ook een sterkere politieke lading heeft gekregen.³ Politisering en presidentialisering zijn hand in hand gegaan.

Het toegenomen gewicht van de functie wordt meteen al duidelijk als we kijken naar het carrièrepad dat door de individuele Commissievoorzitters is gevolgd. Vanaf 1981 zijn alle voorzitters, met uitzondering van Delors, in een eerdere fase van hun loopbaan minister-president geweest in hun eigen land; voor 1981 was dat bij geen van de betrokkenen het geval.⁴

Een premier onderscheidt zich doorgaans door politiek instinct, generalistische kennis, leiderschapskwaliteiten en ervaring – anders was hij/zij nooit voor de functie in aanmerking gekomen. Daar komt nog bij dat op Europees niveau de eerste minister ervaring opdoet in het exclusieve en sterk gepolitiseerde forum van de Europese Raad, die formeel werd opgericht in 1974 (en waarvan de Commissievoorzitter vanaf het begin deel uitmaakt).

Walter Hallstein: handelend op presidentiële wijze

De eerste Commissievoorzitter, de Duitser Walter Hallstein (1958-1967), was een bijzonder geval. Hij was geen regeringsleider geweest en had vanzelfsprekend geen betrokkenheid gekend bij de Europese Raad (of bij de eraan voorafgaande informele topconferenties), maar hij handelde wel op presidentiële wijze. Het was ieder bekend dat Hallstein een groot belang toekende aan zaken van

1 Zie bijv. A. Schout, ‘De presidentialisering van de EU en de politieke gevolgen voor Nederland’, *NRC Handelsblad*, 7 november 2009.

2 J. van der Harst & G. Voerman (red.), *An Impossible Job? The Presidents of the European Commission, 1958-2014*, Londen: John Harper Publishing, 2015.

3 H. Kassim e.a., *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford: Oxford University Press, 2013; A. Wille, *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*, Oxford: Oxford University Press, 2013; J. Peterson, ‘The College of Commissioners’, in: J. Peterson & M. Shackleton (red.), *The Institutions of the European Union*, 3e ed., Oxford: Oxford University Press, 2012.

4 De enige uitzondering, Delors, was door president Mitterrand benaderd om minister-president te worden, maar hij had geweigerd; kennelijk beschikte hij over de benodigde kwaliteiten.

externe representatie en dat hij ervan hield de rode loper uit te laten rollen voor zichzelf en voor prominente internationale gasten die bij de Commissie in Brussel op bezoek kwamen.

Hij schrok er bovendien niet voor terug openlijk te interveniëren in de bevoegdheden van de Commissaris voor Externe Betrekkingen, Jean Rey, op momenten dat hij dat nodig achtte om zich politiek te profileren. Hallstein zag zichzelf als de Europese equivalent van een nationale Eerste Minister⁵ en in de Verenigde Staten werd hij – tot zijn grote voldoening – ‘Mr. Europe’ genoemd.⁶



Walter Hallstein in 1959. Foto: Wikimedia Commons, Deutsches Bundesarchiv.

Hallsteins schijnbaar onverzadigbare ambities op dit niveau werden echter gedwarsboemd door de Franse president Charles de Gaulle, die hem genadeloos typeerde als “grootmeester van een areopagus van staatloze bureaucraten”, constant op zoek naar nieuwe bevoegdheden voor zichzelf en voor de Commissie.⁷ De Gaulle gaf overduidelijk de voorkeur aan een minder activistische Commissievoorzitter met een zwakker politiek profiel.

Inderdaad werd, mede als gevolg van dit verzet vanuit de lidstaten, de Europese Commissie gedurende de 18 erop volgende jaren geleid door relatief passieve en onopvallende voorzitters, die moeite hadden de Commissie een zichtbare *presence* te geven in de intergouvernementele beraadslagingen in de Europese Raad of bij de Europese toppen van voor 1974. Tijdens de Haagse conferentie van 1969, bijvoorbeeld, werd het voorzitter Rey (1967-1970) alleen toegestaan aanwezig

5 J. Peterson, ‘The College of Commissioners’, in: J. Peterson & M. Shackleton (red.), *The Institutions of the European Union*, 3e ed., Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 98.

6 M. Dumoulin (red.), *The European Commission, 1958-72. History and Memories*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007, p. 84.

7 M. Dumoulin (red.), *The European Commission, 1958-72. History and Memories*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007, pp. 56 en 85.

te zijn op de ochtend van de tweede dag, een duidelijk teken van disrespect voor de positie van de Commissie.

Rey's opvolger, de Italiaan Franco-Maria Malfatti (1970-1972), kreeg in Brussel en omstreken vooral bekendheid om zijn gebrekkige presentie en tekort aan zelfvertrouwen, ook in de contacten met de regeringsleiders, die hem beletten een effectief voorzitter te zijn.⁸ De Nederlander Sicco Mansholt (1972-1973), opvolger van Malfatti, had een sterk politiek profiel en een grote ervaring als landbouwcommissaris, maar was als voorzitter te kort in functie om een stempel te kunnen drukken en presidentiële geloofwaardigheid à la Hallstein te ontwikkelen.

De Fransman François-Xavier Ortoli (1973-1977) en de Luxemburger Gaston Thorn (1981-1985) werden algemeen gezien als grijs, technocratisch en weinig invloedrijk. In deze omstandigheden was de voorzitter op zijn best een *primus inter pares*, eerste onder gelijken.

Roy Jenkins: "an impossible job"

Een mogelijke uitzondering was de Brit Roy Jenkins (1977-1981) vanwege zijn persoonlijke – en op termijn succesvolle – initiatief voor de ontwikkeling van een Europees Monetair Stelsel (EMS) en de reguliere toegang tot vergaderingen van de G7, die hij voor zichzelf en aanstaande Commissievoorzitters wist te verwerven. Maar ook Jenkins was verregaand onzeker over de inhoud en het aanzien van zijn functie en beschreef het voorzitterschap als een onmogelijke baan (*an impossible job*). In zijn eigen woorden:

“ Inderdaad, het kan nauwelijks een baan worden genoemd – de president heeft een aantal conflicterende verantwoordelijkheden, maar geen macht. Het ambt kan zelfs bij benadering nog niet worden vergeleken met dat van Eerste Minister in de landen van Europa.”⁹

Uit de diverse biografische bijdragen aan het door ons geredigeerde boek wordt duidelijk dat Jenkins niet de enige was met teleurstelling over de invloed en inhoud van zijn positie in Brussel. Malfatti, Mansholt, Thorn en anderen uitten vergelijkbare frustraties. Thorn noemde de Commissie een “gecastreerde regering”.¹⁰

Jacques Delors: persoonlijke autoriteit en charisma

Vanwege het gebrek aan institutionele en verdragsmatige ondersteuning, was leiderschap in hoge mate afhankelijk van persoonlijke autoriteit en charisma.¹¹ Medio jaren '80 werd de Fransman Jacques Delors benoemd, die deze kwaliteiten bij uitstek belichaamde. Gedurende de tien jaar (1985-1995) dat hij het voorzitterschap bekleedde slaagde hij erin het instituut en de voorzittersfunctie te verheffen tot een niveau dat het daarvóór nooit had bereikt.

Gaston Thorn noemde de Commissie een “gecastreerde regering”

8 M. Dumoulin (red.), *The European Commission, 1958-72. History and Memories*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007, p. 162.

9 Vertaald citaat uit: J. Campbell, *Roy Jenkins. A Biography*, Londen: Weidenfeld & Nicolson, 1983, p. 181.

10 K. Schwabe, 'Gaston Thorn (1981-1985): a forgotten President', in: J. van der Harst & G. Voerman (red.), *An Impossible Job? The Presidents of the European Commission, 1958-2014*, Londen: John Harper Publishing, 2015, p. 171.

11 A. Wille, *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 61-66.

Zowel op het gebied van beleidsinitiatie als van externe representatie werd de Commissie een actor om rekening mee te houden. Dit had deels te maken met de rol die werd gespeeld door Delors' invloedrijke kabinet onder leiding van landgenoot en (sociaal-democratische) partijgenoot Pascal Lamy. Maar vooral van belang was de indruk die Delors maakte als krachtig leider, afkomstig uit één van de grote lidstaten, respect afdwingend door zijn politiek instinct als agenda-bepaler, zijn dossierkennis en zijn communicatieve gaven (ondanks een matige beheersing van vreemde talen).

Van doorslaggevende invloed was de uitstekende verhouding die hij wist op te bouwen met de regeringsleiders in de Europese Raad. Dat was misschien opmerkelijk, omdat Delors als enige van de Commissievoorzitters na 1981 geen nationale regeringsleider was geweest voorafgaand aan zijn benoeming in Brussel. Illustratief voor de achting die men op het hoogste politieke niveau voor hem koesterde was de neiging onder regeringsleiders, bondskanselier Helmut Kohl in het bijzonder, om Delors zelf, veeleer dan de Commissie als instituut, autoriteit toe te kennen bij de voorbereiding van een bepaald beleidsdossier.¹²

Het waren echter niet alleen persoonlijke kwaliteiten die zijn voorzitterschap aanzien gaven. Delors bleek ook de juiste man op de juiste plaats, die profiteerde van gunstige omstandigheden, zowel interne als externe. Het was de tijd van grote bereidheid onder EG-regeringsleiders en topindustriëlen om het concurrentievermogen van de Europese economie te versterken ten opzichte van in het bijzonder de Verenigde Staten en Japan.

Het was ook de tijd van de val van de Muur, de eenwording van Duitsland en het einde van de Koude Oorlog, die een nieuwe stimulans gaven aan de Europese integratie-ontwikkeling en uiteindelijk leidden tot het lidmaatschap van de landen van Midden- en Oost-Europa. In zekere zin had Delors geluk dat deze gebeurtenissen plaatsvonden tijdens zijn voorzitterschap, maar erkend moet worden dat hij de politieke kansen die hieruit voortvloeiden ten volle heeft benut.

Juridische versterking van het ambt

Daarnaast droeg een aantal Europese verdragswijzigingen bij aan de juridische versterking van het ambt van Commissievoorzitter. Het Verdrag van Maastricht (1993) gaf de kandidaat voor het voorzitterschap een belangrijke stem in de aanwijzing van andere leden van het College van Eurocommissarissen. Na het vertrek van Delors breidde het Verdrag van Amsterdam (1999) de bevoegdheden verder uit door de bepaling dat de Commissie zou gaan werken "onder de politieke leiding van haar voorzitter" en dat de voorzitter bevoegd was door de hoofdsteden genomineerde kandidaten voor de positie van Eurocommissaris af te wijzen. Vandaag de dag heeft de voorzitter de beslissende stem in de verdeling van portefeuilles, het recht om binnen zijn vijfjarige termijn met posities in het team te schuiven en individuele Commissarissen te ontslaan.¹³

Minder presidentialisering onder Santer en Prodi

Ondanks de institutionele versterking van de positie van de voorzitter en de al maar toenemende beleidsverantwoordelijkheden van de Commissie, slaagden Jacques Santer (1995-1999) en Romano Prodi (1999-2004) er niet in dezelfde sturende rol te spelen als Delors vóór hen had gedaan. Zij bleken minder invloedrijk dan hun voorganger, met passievere kabinetten achter zich en een minder hoog aanzien in de Europese Raad.

12 N.P. Ludlow, 'Jacques Delors (1985-1995): navigating the European stream at full flow', in: J. van der Harst & G. Voerman (red.), *An Impossible Job? The Presidents of the European Commission, 1958-2014*, Londen: John Harper Publishing, 2015, p. 187.

13 J. Werts, 'Introduction', in: J. van der Harst & G. Voerman (red.), *An Impossible Job? The Presidents of the European Commission, 1958-2014*, Londen: John Harper Publishing, 2015, p. 4-5.

Delors kon 'profiteren' van belangrijke externe factoren; Santer en Prodi niet

Paradoxaal genoeg werd hun leiderschap tevens beïnvloed door de politieke zwaargewichten die zij in hun team opnamen: krachtige Commissarissen die er niet voor terugdeinsden hun individuele meningen publiekelijk uit te venten en daarmee het gezag van hun voorman uit te dagen. Als voorbeeld diene Commissaris Frits Bolkestein die zijn directe baas Prodi rechtstreeks aanviel over diens opvattingen ten aanzien van het Stabiliteits- en Groeipact. Bovendien konden Santer en Prodi nog slechts voor een gedeelte profiteren van bovengenoemde verdragswijzingen die het ambt van president in de loop der tijd zouden gaan versterken. Belangrijk was verder dat de regeringen van de EU-lidstaten vrijwel eensgezind waren in de opvatting dat na de activistische Delors behoefte was aan een minder krachtig leiderschap.

Ten slotte zou kunnen worden opgemerkt dat, in tegenstelling tot voorganger Delors, Santer en Prodi niet werkelijk konden 'profiteren' van belangwekkende externe factoren. Om een voorbeeld te geven: 9/11 en haar nasleep, plaatsvindend tijdens Prodi, waren majeure politieke gebeurtenissen, maar zij hadden niet dezelfde integratie-bevorderende consequenties die het einde van de Koude Oorlog begin jaren '90 had; integendeel, de interventie in Irak bracht vooral verdeeldheid onder de lidstaten teweeg.

Als gevolg van dit alles, en vanwege het gebrek aan persoonlijk charisma en overtuigingskracht, was er onder Santer en Prodi minder sprake van presidentialisme dan onder Delors. Santer werd zelfs gedwongen tot een weinig eervolle aftocht als gevolg van een vernietigend rapport over de integriteit van zijn Commissie.

José Manuel Barroso: *primus super pares*

Zaken veranderden wederom na het aantreden van de Portugees José Manuel Barroso (2004-2014). Barroso wist handig gebruik te maken van de uitbreiding van de EU richting Midden- en Oost-Europa, die plaatsvond in het jaar van zijn aantreden en die het ledental in één klap deed toenemen van 15 naar 25.

Barroso begreep heel goed dat het managen van een Commissie van 25 leden (28 sinds juli 2013) onmogelijk was zonder een substantiële centralisatie van macht en middelen. Onder Barroso kregen individuele Commissarissen minder ruimte om hun eigen plannen en beleidsstrategieën door te zetten, ondergeschikt als zij waren aan de directe supervisie van de voorzitter en zijn kabinet. Vele Commissiebesluiten werden effectief voorgekookt voorafgaand aan de plenaire vergaderingen van het College, onder strak management van de voorzitter en zijn staf.

Centralisatie van macht en middelen werd ook bevorderd door de nauwe samenwerking tussen de voorzitter en de Secretaris-Generaal van de Commissie (Catherine Day), een situatie die deed terugdenken aan de jaren van het succesvolle 'tandem' Hallstein-Emile Noël. Volgens een aantal waarnemers heeft de Commissievoorzitter zich door deze veranderingen ontwikkeld van een *primus inter pares* tot een *primus super pares* (eerste boven gelijken).¹⁴

¹⁴ S. Kurpas, C. Grøn & P.M. Kaczynski, 'The European Commission after enlargement: does more add up to less?', Brussel, CEPS special report, 2008.



José Manuel Barroso in 2012. Foto: Flickr.com, European People's Party.

Deze ontwikkeling is in lijn met de hedendaagse trend van 'personalisering' in westerse politieke systemen, door Barroso mede vorm gegeven door een actieve mediapresentatie en de invoering in 2010 van een jaarlijkse (op de Amerikaanse praktijk geënte) 'State of the Union'-rede voor het Europees Parlement. Barroso heeft bovendien gebruik kunnen maken van eerder genoemde verdragswijzigingen, inclusief de bevoegdheid tot herverdeling van portefeuilles binnen zijn team. Presidentialisering ging gepaard met verdere politisering en parlementarisering. Opvallend in dit opzicht was de prominente rol opgeëist door het Europees Parlement bij het nomineren van (*Spitzen*)kandidaten voor het voorzitterschap voorafgaand aan de EP-verkiezingen van 2014, uiteindelijk leidend tot de benoeming van Jean-Claude Juncker.¹⁵

Conclusie: van voorzitter tot president

Het proces van presidentialisering van de Europese Commissie is vooral zichtbaar geworden onder de langst dienende presidenten – Hallstein, Delors en Barroso – maar heeft zich in verschillende gedaanten voorgedaan. Waar Hallstein en Delors hun reputatie in hoge mate ontleenden aan persoonlijk gezag en charisma (alsmede hun afkomst uit een grote lidstaat), lijkt Barroso vooral voordeel te hebben gehad van de institutionele aanpassingen en het proces van organisatorische stroomlijning, noodzakelijk geworden als gevolg van de uitbreiding van de Unie.

Barroso versterkte niet alleen zijn greep op de Commissie-diensten door de band met het Secretariaat-Generaal aan te halen, maar ook zijn controle op het Commissie-beleid door de hiërarchie ten opzichte van individuele Commissarissen te bekrachtigen. Laatstgenoemden toonden zich opvallend terughoudend in het ontwikkelen van grootschalige eigen initiatieven met lange-termijnimplicaties. Een markant verschil met de dagen van Hallstein, die Mansholt de vrije teugel

15 G. Voerman & J. van der Harst, 'Het Europees Parlement verslaat de Europese Raad', *Internationale Spectator* 69, (2015) 2, item 5; A. Wille, *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 63.

gaf bij het ontwerpen van een Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, en van Delors, die vergelijkbare ruimte gaf aan Lord Cockfield om het plan voor een interne markt vorm te geven.

Barroso waakte er bovendien angstvallig voor niet in de val te trappen van zijn voorganger Prodi, die zich van de meeste regeringsleiders in de Europese Raad geïsoleerd had door zijn ambitieuze federalistische agenda. In tegenstelling hiertoe, presenteerde Barroso zichzelf als een volbloed pragmaticus, die daarbij wel het risico nam te veel op safe te spelen – door eindeloos te zoeken naar consensus binnen de Commissie en tegelijkertijd de confrontatie met de grotere lidstaten in de Raad uit de weg te gaan.¹⁶ Dit gebrek aan activisme in beleid en wetgeving, in combinatie met een versterkte controle over de organisatie, wordt ook wel de Barroso-paradox genoemd.¹⁷

Ten slotte, afwijkend van zijn voorgangers kreeg Barroso tijdens zijn voorzitterschap te maken met een geheel nieuw fenomeen dat gestalte kreeg met het Verdrag van Lissabon: de semipermanente positie van de voorzitter van de Europese Raad. De betrekkingen tussen Barroso en Van Rompuy waren tamelijk goed en competentieconflicten bleven grotendeels binnen de perken, maar de vraag is hoe dit fenomeen van ‘twee kapiteins op één schip’ zich in de toekomst zal gaan ontwikkelen.

Wél is het zeer waarschijnlijk dat het gezag van de Commissievoorzitter binnen zijn eigen organisatie blijvend is versterkt, nu hij door de nieuwe benoemingsprocedure – met een *de facto* kleinere rol voor de Raad en een grotere voor het Europees Parlement – een duidelijk politiek mandaat heeft gekregen. Bovendien heeft de organisatorische hiërarchisering van de Commissie, ingezet door Barroso, onder Juncker verdere invulling gekregen door de benoeming van zeven vicevoorzitters, elk verantwoordelijk voor een bepaald beleidsterrein. Frans Timmermans, de eerste vicevoorzitter, fungeert als Junckers ‘rechterarm’, zoals laatstgenoemde het typeerde bij de presentatie van zijn team op 10 september 2014. De nieuwe voorzitter verdeelt en heerst. Sterker nog, de voorzitter is president geworden.

Jan van der Harst Hoogleraar Europese integratie, Rijksuniversiteit Groningen
Gerrit Voerman Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP),
 Rijksuniversiteit Groningen

¹⁶ H. Kassim e.a., *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 174-177.

¹⁷ H. Kassim e.a., *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 178;
 J. Werts, *The European Council*, Londen: John Harper Publishing, 2008, pp. 178-179.